

# Rechtspraak anno 2014

## Vertrouwen is goed maar controle kan (nog) beter

Michiel van Emmerik, Jan-Peter Loof en Ymre Schuurmans<sup>1</sup>

Anno 2014 is het gezag van de rechterlijke macht niet langer vanzelfsprekend en ligt zij onder een vergrootglas. De rechterlijke macht is lang niet altijd in staat adequaat te reageren op ongemakkelijke incidenten die zich met enige regelmaat voordoen (zoals in de *Chipshol*-zaak). Aan de hand van zogenaamde systeemwaarborgen - zoals regelingen met betrekking tot verschoning en wraking van rechters, incompatibiliteiten en toedeling van zaken - kan de rechterlijke macht uitleggen hoe zij omgaat met zorgen omtrent de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de individuele rechter én dat die zorgen onterecht zijn. Hoewel Nederland in het algemeen voldoet aan de Europese en internationale normen inzake de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak, bestaan er op onderdelen ook kwetsbaarheden en zijn sommige systeemwaarborgen in Nederland relatief zwak ontwikkeld. Enige voorstellen worden gedaan (uitbreiding incompatibiliteiten, meer aandacht voor financiële belangen van de rechter en de (neven)functies van de partner, een transparante regeling van zaakstoedeling en een structureel integriteitsbeleid) die ertoe kunnen bijdragen dat de rechterlijke macht een objectief en onderbouwd antwoord kan geven op vragen vanuit de samenleving waarbij haar gezag ter discussie wordt gesteld.

### 1. Inleiding

Anno 2014 is het gezag van de rechterlijke macht niet langer vanzelfsprekend en ligt zij onder een vergrootglas. Reeds in de jaren negentig van de vorige eeuw plaatsten de 'verontruste burgers' van de Stichting WORM vraagtekens bij de rechterlijke nevenfuncties en de praktijk van rechter-plaatsvervangers. Hoewel dit gebeurde in een rapport dat een hoog *conspiracy theory*-gehalte ademde,<sup>2</sup> bracht het de aandacht voor een fatsoenlijke registratie en openbaarmaking van rechterlijke nevenfuncties op het benodigde hogere plan. Voor de rechterlijke macht ongemakkelijke incidenten bleven zich echter voordoen. Zo speelde meer recent in de bekende *Chipshol*-zaak de vraag hoe en waarom deze rechtszaak aan een bepaalde rechter was toebedeeld. Een van de procespartijen betichtte de betrokken rechter van partijdigheid. Hij zou door collega-rechter Kalbfleisch, tevens een kennis van hem en een vriend van de tegenpartij, gevraagd zijn om een oordeel te vellen in de zaak. Hoewel beide oud-rechters later werden vrijgesproken van meened,<sup>3</sup> illustreert de zaak hoe maatschappelijke onrust kan ontstaan door gebrekkige informatie over de persoon van de rechter en een onduidelijke wijze van zaakstoedeling. Ook in mediagevoelige zaken als het *Wilders*-proces en de zaak *Demmink* vielen procespar-

tijen over de vermeende partijdigheid van rechter en rechter-plaatsvervanger. Maar ook de schijn van partijdigheid van de rechterlijke macht als instituut is in geding. Zo brandde onlangs discussie los over de vraag of het grote aantal vrouwelijke rechters (56%) ook van invloed kan zijn op (de schijn van) hun (on)partijdigheid in bepaalde zaken, zoals bij zedendelicten en zaken in het personen- en familierecht.<sup>4</sup>

Wat er ook zij van de gefundeerdheid van de kritiek in deze voorbeelden, zij laten zien dat de rechterlijke macht in het brandpunt van de maatschappelijke belangstelling staat. Ontstaat in de maatschappij onrust over het functioneren van een rechter, dan kan de rechterlijke macht aan de hand van systeemwaarborgen uitleggen hoe zij omgaat met zorgen omtrent de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de individuele rechter én dat die zorgen onterecht zijn. Bij deze systeemwaarborgen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regelingen met betrekking tot verschoning en wraking van rechters, incompatibiliteiten en toedeling van zaken.

Nederland voldoet in het algemeen aan de Europese en internationale normen inzake de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Op onderdelen bestaan er echter ook kwetsbaarheden en

schieten de systeemwaarborgen wellicht tekort. Daarop is reeds door diverse internationale gremia gewezen, onder meer door anticorruptie-waakhonden *Transparency International* (een wereldwijde NGO)<sup>5</sup> en door GRECO (onderdeel van de Raad van Europa).<sup>6</sup>

In deze bijdrage zullen wij voor drie onderwerpen uitwerken dat het Nederlandse stelsel op onderdelen kwetsbaar is: 1. Mogelijke belangenverstrengeling 2. de zaakstoedeling aan de rechter en 3. de bewaking van de integriteit van de rechter. Deze onderwerpen kwamen als kwetsbaarheden naar voren in een meer uitgebreide rechtsvergelijkende studie naar de systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak, die wij in opdracht van de Raad voor de rechtspraak verrichtten.<sup>7</sup> Wij duiden voor deze drie onderwerpen beknopt de stand

## ‘Integriteit zit in de genen van de rechter’, is een veelgehoorde reactie

van zaken en de kritiek daarop, mede aan de hand van de rechtsvergelijkende studie.<sup>8</sup> Daaraan voorafgaand duiden we kort de aard van de Nederlandse systeemwaarborgen.

Doel van de bijdrage is om discussie binnen de rechterlijke macht te stimuleren. Dat is nodig, omdat leden van de rechterlijke macht bij discussies over integriteit snel leunen op hun gezag. Zij hebben een groot vertrouwen in de individuele leden en hun normbesef. ‘Integriteit zit in de genen van de rechter’, is een veelgehoorde reactie.<sup>9</sup> Maar juist als in de maatschappij dat gezag niet meer als vanzelfsprekend wordt aangenomen, is een rechterlij-

ke macht met zwakke systeemwaarborgen een kwetsbare macht. Dat de rechtspraak daadwerkelijk onder het maatschappelijke vergrootglas ligt, wordt ook geïllustreerd door de eerste reacties op de publicatie van het rapport. Diverse media berichtten dat ‘financiële belangen van rechters openbaar moeten worden gemaakt’,<sup>10</sup> waarna direct Kamervragen zijn gesteld.<sup>11</sup>

## 2. De systeemwaarborgen in Nederland

In Nederland zijn de systeemwaarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit weinig constitutioneel verankerd.<sup>12</sup> De Grondwet regelt wel de rechtspositionele onafhankelijkheid van de rechter (zoals benoeming en ontslag), maar zwijgt grotendeels over overige aspecten van onafhankelijkheid, zoals de verhouding van de rechterlijke macht tot de andere staatsmachten. Het wettelijk kader wordt vooral gevormd door de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) en de Wet op de rechterlijke organisatie (RO). Vergeleken met andere landen is in Nederland relatief veel normering neergelegd in juridisch niet-bindende regelingen,<sup>13</sup> zoals codes en richtlijnen die binnen de rechtspraak zijn opgesteld.<sup>14</sup>

De Nederlandse codes vragen vooral om alertheid met betrekking tot nevenfuncties, politieke en religieuze uitingen en ongewenste vermenging van de werk- en privé-sfeer. De codes bevatten algemene, normatieve beschrijvingen van kernwaarden als onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit; ze doen doorgaans weinig concrete uitspraken over welk gedrag wel of niet acceptabel is (zoals lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan of het verrichten van juridisch advieswerk). Veel is overgelaten aan de eigen oordeelsvorming door de rechter.

Daarnaast valt op dat in de normering de individuele autonomie van de rechter vrij sterk is aangezet, onder meer in de Wrra-bepalingen die bemoeienis van de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen met het rechterlijk oordeel in een individuele zaak uitsluiten. Op dit punt gaat de

### Auteurs

1. Mr. dr. M.L. van Emmerik, mr. dr. J.P. Loof en prof. mr. Y.E. Schuurmans zijn allen verbonden aan de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden, respectievelijk als universitair hoofddocent, universitair docent en hoogleraar. Eerste en laatstgenoemde auteur zijn tevens rechter-plaatsvervanger (afdeling bestuursrecht) bij de Rechtbank Amsterdam, terwijl de tweede genoemde auteur tevens lid is van het College voor de Rechten van de Mens.

### Noten

2. Het rapport *Integriteit Rechterlijke Macht* van de Stichting WORM (Wetenschappelijk Onderzoek Rechterlijke Macht), is nog altijd te raadplegen op <http://www.sdn.nl/recht.htm>, onder de alarmerende kop ‘Mogelijke partijdigheid, afhankelijkheid, belangenverstrengeling, klassenjustitie en corruptie, ook bij de Hoge Raad der Nederlanden’.

3. Hof Arnhem-Leeuwarden 13 juni 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA3061 en ECLI:NL:GHARL:2013:CA3063.

4. Zie bijvoorbeeld [www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3659827/2014/05/22/Vrouwelijke-rechters-in-de-meerderheid-wat-is-daarvan-het-probleem.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3659827/2014/05/22/Vrouwelijke-rechters-in-de-meerderheid-wat-is-daarvan-het-probleem.dhtml).

5. Transparency International Netherlands, *National Integrity System Assessment. Netherlands 2012*, te raadplegen via [www.transparency.nl](http://www.transparency.nl).

6. *Greco Evaluation Report Netherlands* (aangenomen op 21 juni 2013 in Straatsburg), Greco Eval IV Rep 2012, 7E.

7. M.L. van Emmerik, J.P. Loof & Y.E. Schuurmans, *Systeemwaarborgen voor de kernwaarden van de rechtspraak*, Research Memoranda Nummer 2/2014, te raadplegen op [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Researchmemoranda/Pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Researchmemoranda/Pages/default.aspx). In het kader van de transparantie, mede in het licht van de

‘zelfplagiaat’-discussie, wijzen wij er op dat onderdelen van de tekst ontleend zijn aan dit rapport, waarnaar in voetnoten wordt verwezen. Het rapport bevat meer uitgebreide analyses met nadere bronvermeldingen.

8. De inventariserende rechtsvergelijking strekt zich uit over Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Polen.

9. Voor het onderzoek voor de Raad voor de rechtspraak (noot 6) interviewden wij 27 rechters.

10. Zie bijvoorbeeld: [www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3644449/2014/04/29/Financiele-belangen-rechters-moeten-openbaar-gemaakt.dhtml](http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3644449/2014/04/29/Financiele-belangen-rechters-moeten-openbaar-gemaakt.dhtml).

11. *Kamerstukken II* 2013/14, Aanhangsel 2261 en 2262.

12. Zie nader Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 15-27.

13. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, hfdst. 4 en 5.

14. De *Gedragscode Rechtspraak*, de *Rechtscodes* van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de *Leidraad Onpartijdigheid van de rechter* en de *Leidraad nevenfuncties*. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat deze codes en richtlijnen zich niet richten tot alle rechtsprekende instanties in Nederland. Zij zijn vastgesteld door de Raad voor de rechtspraak en/of de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), veelal in samenspraak met de presidentvergadering. Daarmee richten zij zich niet tot instanties als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad, al valt – mede gezien de internationale normen waarop deze codes en leidraden zijn geïnspireerd – moeilijk in te zien waarom deze instanties zich van de regels en beginselen uit deze codes en leidraden niets zouden moeten aantrekken.

# "JUSTICE" IS OUR MOTTO



Justice stands forth with scales in hand,  
She looks both noble, fair, and grand:  
Our Motto is Justice, and you may be sure  
We deal with Justice to both rich and poor

Send your children from where you dwell:  
Sometimes you're cheated, and you know it well!  
We give as much as others can—  
We do Justice to both Child and Man.

SAMUEL ARKVER, 18 CALEDONIAN ROAD, KING'S CROSS, LONDON, N.1

It's Justice to save your Bones and Grease,  
And put New Boots on your Children's Feet,  
And then from cold they'll not fret and moan,  
But Bless you for saving your Rags and Bones.

Go where you will you'll get no higher price—  
For all your Cuttings you'll get Silver in a trice;  
We buy Old Lumber, whether great or small,  
Our Motto's Justice to both one and all.

Justice Allegory © Mary Evans Picture Library / Alamy

Nederlandse wetgeving verder dan de internationale (minimum)standaarden inzake het recht op berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.<sup>15</sup>

Het Europees- en internationaalrechtelijke kader dwingt niet tot aanpassing van de institutionele structuur van de rechtspraak. Dat kader bestaat uit een veelheid aan

normen variërend van het recht op een eerlijk proces neergelegd in artikel 6 EVRM, tot diverse aanbevelingen inzake onpartijdige, onafhankelijke en integere rechtspraak van de Raad van Europa en de VN en gedragscodes van internationale rechtersverenigingen.<sup>16</sup> Nederland voldoet aan de (minimum)standaarden die dit kader stelt.



Deze algemene constatering laat echter onverlet dat het Nederlandse systeem kwetsbaarheden kent. Zo laat de Straatsburgse rechtspraak bijvoorbeeld zien dat een institutionele constructie als de inzet van rechter-plaatsvervangers, die in zijn algemeenheid artikel 6 EVRM-proof is, in de concrete omstandigheden van het geval eerder het gevaar loopt onder de EVRM grenzen te komen.<sup>17</sup>

### 3. Mogelijke belangenverstrengeling bij de rechter

#### 3.1. Nevenfuncties

De Nederlandse rechter kan er een rijk beroepsleven op nahouden. Diverse regeringen hebben zich er een voorstander van getoond dat de rechter naast zijn rechtersambt nevenfuncties kan bekleden.<sup>18</sup> Ook minister Opstelten onderschrijft dit in de beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van het onderzoeksrapport. Hij benadrukt het belang dat de rechtspraak zo goed mogelijk maatschappelijk is ingebed. Met het oog op dit maatschappelijk draagvlak is het wenselijk dat rechters op diverse fronten in de samenleving actief zijn, in het bijzonder door het vervullen van nevenbetrekkingen. Grenzen worden hierbij gesteld door de wet (incompatibiliteiten), de toetsing van nevenfuncties door de functionele autoriteit en door het gezond verstand van de rechter, aldus de minister.<sup>19</sup>

Dat reeds lang bestaande uitgangspunt heeft ertoe geleid dat de wet nauwelijks incompatibiliteiten kent. Artikel 57 lid 2 Gw bevat slechts de regel dat het lidmaatschap van de Raad van State, de Hoge Raad en de functie van procureur-generaal bij de Hoge Raad niet verenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten-Generaal.<sup>20</sup> De wet verzet zich er niet tegen dat rechters werkzaam bij andere gerechten deel uitmaken van een van de andere staatsmachten. Op grond van artikel 44 lid 1 Wrra kunnen rechters – met uitzondering van de plaatsvervangers – geen advocaat of notaris zijn of anderszins beroepsmatig rechtskundige bijstand verlenen. Daarnaast geldt de in het lid 4 van dit artikel vastgelegde algemene norm dat rechters geen (neven)betrekkingen mogen vervullen die in de weg staan aan een goede vervulling van hun rechterlijk ambt of hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid aantasten. De Leidraad Onpartijdigheid maakt dat wat concreter door te bepalen dat een rechter moet voorkomen dat zijn nevenfuncties ertoe leiden dat hij in verschillende instanties (zoals een bezwaarschriftencommissie) over dezelfde zaak oordeelt en dat een rechter die tevens een politieke nevenfunctie vervult 'zich er immer

van bewust [dient] te zijn dat dit zijn onpartijdigheid kan beïnvloeden'.<sup>21</sup> De rechter is verplicht zijn nevenfunctie te melden, waarna deze in een elektronisch raadpleegbaar register wordt opgenomen.<sup>22</sup>

Vergelijkt men de Nederlandse regeling van de rechterlijke nevenfuncties met die in andere landen, dan valt het Nederlandse 'ja, tenzij' op. In alle onderzochte landen bevat de constitutie meer incompatibiliteiten dan de Nederlandse Grondwet. Duitsland, Polen en Frankrijk staan als hoofdregel helemaal geen nevenfuncties toe, met uitzondering van de academische functie.<sup>23</sup> Dat is vanuit Nederlands perspectief dan wel weer opvallend, omdat recent rond de academische rechter-plaatsvervanger discussie ontstond.<sup>24</sup>

Kritiek vanuit de wetenschappelijke literatuur en internationale toezichthouders spitst zich toe op de ruimte die de Nederlandse wetgeving laat voor het combineren van het rechterschap met functies binnen een van de andere staatsmachten. Dat het lidmaatschap van volksvertegenwoordigende (mede-wetgevende) organen voor rech-

## In alle onderzochte landen bevat de constitutie meer incompatibiliteiten dan de Nederlandse Grondwet

ters openstaat, bevreedt in het licht van de machtscheiding en kan tot een schijn van partijdigheid leiden in het geval de rechter moet oordelen over rechtmatigheid van wetten waarover hij eerder als Kamerlid heeft gestemd.<sup>25</sup> Ook het relatieve gemak waarmee ambtenaren in dienst van de uitvoerende macht als rechter-plaatsvervanger kunnen optreden, ontmoet staatsrechtelijke kritiek, omdat hun onderwerping aan het ministeriële gezag niet goed past bij de rechterlijke onafhankelijkheid. Internationaal valt Nederland zoals gezegd uit de toon. Hoewel internationale toezichthouders doorgaans terughoudend zijn in het doen van concrete aanbevelingen, doet GRECO dat op het punt wel. Zij dringt aan op een wettelijke uitsluiting van het gelijktijdig kunnen vervullen van het Kamerlidmaatschap en het rechterschap.<sup>26</sup>

15. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 78-79.

16. Zie uitgebreid hfdst. 2 in Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014.

17. Zie nader par. 3.

18. *Kamerstukken II* 2004/05, 29937, 3, p. 1.

19. Vragen van het lid Van Nispen (SP) over de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak, *Kamerstukken II* 2013/14, Aanhangsel 2262, p. 2.

20. Zie ook art. 1 Wet incompatibiliteiten

Staten-Generaal en Europees Parlement.

21. Aanbeveling 3 Leidraad onpartijdigheid.

De Rechterscode is stelliger: de rechter [aanvaardt] toch geen volksvertegenwoordigende functie, omdat hij zich ervan bewust is dat dit de schijn van partijdigheid kan oproepen.

22. Art. 44, 44a Wrra.

23. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, par. 4.2.

24. Zo wierp in 2012 Van den Emster, toenmalig voorzitter van de Raad voor de recht-

spraak, de vraag op of de inzet van hoogleraren als rechter-plaatsvervanger beperkt zou moeten worden naar aanleiding van een omstrede rechterlijke uitspraak die mede door een hoogleraar rechter-plaatsvervanger was gewezen die zich als hoogleraar zeer uitgesproken had betoond over de aan de orde zijnde belastingrechtelijke kwestie.

25. O.a. P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2008, p. 31 e.v.; P.M. van den

Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2011, p. 407 e.v.; M. Kuijer, *The blindfold of Lady Justice. Judicial Independence and Impartiality in Light of the requirements of Article 6* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 421.

26. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 27 en 49.

Op het coulante beleid inzake nevenfuncties valt meer aan te merken. Nevenfuncties leiden wellicht tot een grotere inbedding in de maatschappij, maar van die inbedding hoeft de maatschappij niet alleen maar voordeel te hebben.<sup>27</sup> Kan een nevenfunctie er niet toe leiden dat de rechter zich te eenzijdig met een bepaald belang identificeert (het bedrijfsleven, het openbaar bestuur)? En kan een veeleisende nevenfunctie ten koste gaan van de invulling van het rechterschap? In Denemarken blijkt 'moonlighting' een bekend en bekritiseerd fenomeen: het bijverdienen door rechters in nevenfuncties. Dit zou de onpartijdigheid in gevaar kunnen brengen, met name voor rechters die als arbiter of juridisch adviseur werkzaam zijn. Bovendien wordt een link gelegd tussen de lange tijd waarin rechtszaken op behandeling moeten wachten en de drukke agenda van de bijklussende rechter. Inmiddels moeten alle externe privé-activiteiten van rechters op de website van de Danish Court Administration openbaar worden gemaakt, inclusief de daaraan verbonden verdiensten. Er geldt een maximumbedrag dat de rechter mag bijverdienen. Overschrijdt een rechter die grens, dan wordt dat maximumbedrag tijdelijk verlaagd.<sup>28</sup>

Vorenstaande discussie heeft betrekking op zowel de beroepsrechter als de rechter-plaatsvervanger. Ook rechter-plaatsvervangers kunnen als hoofdfunctie een beroep uitoefenen dat zich lastig verhoudt tot een onafhankelijke en onpartijdige taakvervulling van de rechter. Vooral de inzet van advocaten heeft herhaaldelijk tot discussie geleid, omdat zij in hun rol van advocaat bij uitstek partijdig zijn en een commercieel belang kunnen hebben bij de rechtszaak of een bepaalde rechtsontwikkeling.<sup>29</sup> Artikel 6 EVRM verzet zich niet tegen een systeem van rechter-plaatsvervangers, maar in de concrete omstandigheden van het geval kan er toch sprake zijn van een ongeoorloofde combinatie van functies, zeker ook als het gaat om advocaten.<sup>30</sup>

## Het instituut van de rechter-plaatsvervanger neemt in het algemeen enig verhoogd integriteitsrisico met zich mee

Bovendien neemt het instituut van de rechter-plaatsvervanger in het algemeen enig verhoogd integriteitsrisico met zich mee. Omdat rechter-plaatsvervangers buiten de organisatie staan, niet in dezelfde mate toegang hebben tot interne documenten of deelnemen aan integriteitsdebatten binnen de gerechten, ontstaat bij hen eerder het gevaar dat zij zich normen inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit onvoldoende eigen maken. In dat licht verdient de aanbeveling van GRECO om in regelgeving of codes meer specifieke en structurele aandacht te besteden aan de kwetsbare positie van de rechter-plaatsvervanger opvolging.<sup>31</sup>

### 3.2. Familiale en financiële belangen

Niet alleen eigen nevenfuncties kunnen tot een schijn van partijdigheid en mogelijke belangenverstrengeling leiden. Zo kan ook de functie van de partner relevant zijn en het financiële belang van de rechter. Verschillende landen hebben in dat licht nadere systeemwaarborgen ontwikkeld om potentiële belangenverstrengeling tegen te gaan. Zo zijn zowel in Polen als Denemarken rechters verplicht hun financiële belangen te duiden.<sup>32</sup> De Poolse rechter moet onder andere opgave doen van zijn aandelen- en effectenportefeuille, waarbij hij niet meer dan 10% van de aandelen van een bedrijf mag bezitten.<sup>33</sup> De idee daarachter is dat financiële belangen de rechter vatbaar kunnen maken voor integriteits- en onpartijdigheidsrisico's.

Ook besteden sommige landen meer aandacht aan de positie van de partner of andere naaste familieleden van de rechter. Zo strekt de Poolse rechterscode zich tot hen uit en kan de functie van de partner van de Franse rechter meebrengen dat hij in een bepaald gebied de rechtsprekende taak niet kan vervullen.<sup>34</sup> De functie van de partner wordt dus als relevant gezien en dient ook bij de rechterlijke macht bekend te zijn. In Nederland vormt de functie van de partner thans al een omstandigheid waaronder de rechter zich kan verschonen van de zaak.<sup>35</sup> Het publiek heeft daar echter geen inzicht in.

Zowel de nevenfunctie van de partner als het financiële belang van de rechter kan aanleiding geven tot een schijn van partijdigheid. Deze factoren kunnen de rechter ertoe brengen om zich te verschonen van de zaak en dienen naar ons oordeel bij het gerecht bekend te zijn. Een vorm van geïnstitutionaliseerde controle hierop, werkt als een systeemwaarborg. Wat de financiële belangen betreft achten wij melding en controle vooral relevant bij die gerechten waar zaken aanhangig zijn met grote financiële bedrijfsbelangen (denk aan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven). Of die controle in het licht van het recht op privacy dan vorm moet krijgen door middel van een openbaar toegankelijke registratie van financiële belangen, is een andere vraag.

### 4. Zaakstoedeling

In Nederland is niet bij wet geregeld hoe rechtszaken binnen gerechten worden verdeeld. Uit artikel 41 Wvra volgt dat het gerechtsbestuur de werkzaamheden van de rechterlijke ambtenaren verdeelt. Hoe het gerechtsbestuur dat doet en in welke mate zij die taak mag delegeren, is minder duidelijk. Elk gerecht draagt thans zorg voor zijn eigen wijze van zaakstoedeling. Deze diversiteit en het gebrek aan transparantie geven partijen noch de maatschappij inzicht in de wijze waarop een bepaalde zaak bij een bepaalde rechter terecht komt.<sup>36</sup>

Nu zal dat partijen vaak een zorg zijn, maar juist in uiterst gevoelige zaken is het van het grootste belang dat de schijn van partijdigheid van de rechter wordt voorkomen. Een enkele keer ontstaat ook daadwerkelijk onrust, zoals in de *Demmink*-zaak (oud secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie). De advocaat van tegenpartij 'Stichting De Roestige Spijker' maakte bezwaar tegen de toedeling van de zaak aan de desbetreffende rechter. Deze rechter was werkzaam geweest bij de landsadvocaat en had in die hoedanigheid veelvuldig voor het Ministerie

van Justitie opgetreden. Dat wekte de schijn dat de betreffende rechter niet geheel onpartijdig was, te meer door de steun aan Demmink die het ministerie publiekelijk had uitgesproken. Concreet wilde de advocaat in deze zaak weten wie de zaak aan de desbetreffende rechter had toegedeeld, of deze toedeling afweek van de vaste praktijk van het gerecht en met wie over de toedeling was gesproken.<sup>37</sup> In zo'n geval kunnen Nederlandse gerechten zich moeizaam verantwoorden, omdat de zaakstoedelingswijze nauwelijks genormeerd is.

De zaakstoedeling is doorgaans geregeld in het bestuursreglement van het specifieke gerecht. Daarin is bepaald dat in de afdelingen en teams roosters worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met de algemene rechterlijke ervaring, de specifieke kennis op een bepaald rechtsgebied en individuele omstandigheden die van invloed zijn op de inzetbaarheid van de rechter.<sup>38</sup> Een duidelijke hoofdregel van zaakstoedeling wordt niet gegeven; het bestuursreglement geeft veeleer factoren waarmee rekening kan worden gehouden. Ook blijft in het midden wie de beslissing tot zaakstoedeling neemt. In de praktijk is dat veelal de administratie. De bestuursreglementen besteden geen aandacht aan de vraag hoe en waarom op een later moment nog wijzigingen in de toedeling kunnen plaatsvinden.

Met deze weinig genormeerde praktijk van zaakstoedeling is de Nederlandse rechterlijke macht bijzonder kwetsbaar voor kritiek van buiten. Vermoedt een procesdeelnemer dat zijn zaak om oneigenlijke redenen bewust aan een bepaalde rechter is toebedeeld, zoals bij Demmink, dan heeft de rechterlijke macht nauwelijks materiaal in handen waarmee zij kan uitleggen hoe de zaakstoedeling op objectieve wijze heeft plaatsgevonden. De praktijk rust nu zeer op de integere handelswijze van de administratie, de betrokken rechters en hun geïnternaliseerde professionele waarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Die geïnternaliseerde waarden zijn lastig te controleren en niet zichtbaar voor het publiek.<sup>39</sup> Stel dat een van de betrokkenen door middel van zaakstoedeling de inhoudelijke uitkomst van de zaak zou willen beïnvloeden, dan valt dat voorts niet snel op. Omdat duidelijke hoofdregels van toedeling ontbreken, kunnen uitzonderingen ongemotiveerd worden gemaakt. De zaakstoedeling is zodoende niet met systeemwaarborgen omgeven.

## Met deze weinig genormeerde praktijk van zaakstoedeling is de Nederlandse rechterlijke macht bijzonder kwetsbaar voor kritiek van buiten

Dit betekent niet dat Nederland ook rechtsnormen schendt. Artikel 6 EVRM legt de verdragstaten geen plicht op om de zaakstoedeling wettelijk te regelen, dan wel om voorafgaand voor een heel planningsjaar de zaakstoedeling vast te leggen.<sup>40</sup> Toch kunnen er bijkomende omstandigheden zijn, waaronder de wijze van zaakstoedeling niet meer de toets van artikel 6 EVRM doorstaat, zo leert *DMD Group vs. Slowakije*.<sup>41</sup> In deze zaak wordt erover geklaagd dat de veelvuldige wijzigingen in het werkschema van het gerecht tot een oncontroleerbare en ondoorzichtige toedeling van zaken leidt, waardoor ruimte ontstaat voor willekeur. Het EHRM overweegt dat de combinatie van rechterlijke en administratieve functies in het management van het gerecht vraagt om bijzonder heldere regels en duidelijke waarborgen om misbruik te voorkomen. In dit geval wijzigde de president de toedeling van de zaak in een individueel geval, waarbij niet kan worden nagegaan of deze wijziging op objectieve gronden berust. Dat levert een schending op van het recht op berechting door een bij de wet ingesteld gerecht.

De internationale assessments vestigen niet zozeer de aandacht op mogelijke strijd met rechtsnormen, maar op de ruimte voor corruptie (overigens zonder te suggereren dat die corruptie plaatsvindt). *Transparency International* kwalificeert de Nederlandse praktijk als weinig transparant, waarbij niet gewaarborgd is dat de zaakstoedeling 'at random' geschiedt.<sup>42</sup> De huidige regels bieden veel flexibiliteit en ruimte om in concrete gevallen *ad hoc* een kamer samen te stellen, waardoor de rechter invloed kan uitoefenen op de zaakstoedeling. GRECO komt tot een zelfde conclusie.<sup>43</sup>

De zaakstoedeling wordt met systeemwaarborgen omgeven indien die waarborgen een *at random* zaakstoedeling garanderen. Dat kan op verschillende wijzen worden

27. Bovendien is het de vraag of de maatschappij zelf die inbedding van de rechter wenst. Burgers lijken een zekere afstand van de rechter tot de maatschappij te waarderen. A. Kleijn, *Rechter en burger vis-à-vis. Perceptie van elkaar en elkaars meningen*, Studiecentrum Rechtspleging 2014 te raadplegen op [www.ssr.nl](http://www.ssr.nl).

28. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 152.

29. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 93.

30. EHRM 21 december 2000, nr. 33958/96 (*Wettstein vs. Zwitserland*): in casu concludeert het Hof tot een schending

van artikel 6 EVRM onder meer vanwege het gelijktijdig lopen van procedures (ten aanzien van dezelfde klager) waarin betrokkene optrad als rechter-plaatsvervanger, respectievelijk advocaat. Vergelijk CRvB 18 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2468, waarin het combineren van het rechter-plaatsvervaarderschap met het hogeraarschap artikel 6 EVRM-conform wordt geacht.

31. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 28 en 49.

32. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 151-152.

33. Van Emmerik, Loof & Schuurmans

2014, p. 148.

34. Art. 9 Ordonnance n° 58-1270.

35. Aanbevelingen 1 en 4 Leidraad onpartijdigheid.

36. Positieve uitzondering zijn de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof 's-Gravenhage, die wel een specifiek reglement of protocol van zaakstoedeling kennen, zie nader Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 97-98.

37. Zie [www.deroestigspijker.nl/pagina/module/bezwaar-toedeling-rechter.html](http://www.deroestigspijker.nl/pagina/module/bezwaar-toedeling-rechter.html).

38. Zie art. 5 van de bestuursreglementen, te raadplegen op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

39. Zie ook P.M. Langbroek & M. Fabri

(red.), *The Right Judge for Each Case. A study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 128-129.

40. Vergelijk ECRM 25 november 1996, nr. 28899/95 (*Stieringer vs. Duitsland*) en EHRM 9 maart 1999 (ontvankelijkheidsbeslissing), nr. 32813/96 (*Lindner vs. Duitsland*).

41. EHRM 5 oktober 2010, EHRC 2011, 3 m.nt. E. Mak (*DMD Group vs. Slowakije*).

42. Transparency International Netherlands 2012, p. 95 en 96.

43. Greco Evaluation Report Netherlands 2012, p. 24.

georganiseerd, zo illustreert de externe rechtsvergelijking. In Denemarken bijvoorbeeld leidt een elektronisch *case assignment program* tot randomisatie. Het programma kent per zaak punten toe, waarna de afdeling met het minste aantal punten de zaak krijgt toegewezen. Een goed ICT-systeem kan zodoende al als een systeemwaarborg fungeren. In Duitsland wordt de *at random* zaakstoedeling als een fundamenteel constitutioneel rechtelijk element gezien. Het *ius de non evocando* bevat het verbod om uitzonderings- of gelegenheidsrechten op te richten en garandeert dat niemand ten gevolge van overheidsingrepen kan worden afgehouden van een bij de wet opengestelde rechtsgang.<sup>44</sup> In Duitsland biedt de wet systeemwaarborg. De wet verplicht het gerecht tot het vaststellen van een jaarlijks verdelingsplan, op grond van objectieve criteria.<sup>45</sup> De eis van abstracte, objectieve criteria sluit beïnvloeding van de zaakstoedeling door individuele rechters uit en voorkomt willekeur. Alleen onder concreet benoemde omstandigheden mag daarvan worden afgeweken. De rechtspraak eist voorts dat een besluit tot wijziging van de zaakstoedeling afdoende wordt gemotiveerd.<sup>46</sup>

De Nederlandse rechterlijke macht is zich ervan bewust dat systeemwaarborgen ontbreken. In het voorjaar van 2012 is een werkgroep van start gegaan die een Code Zaakstoedeling ontwikkelt, wat er uiteindelijk toe moet leiden dat per gerecht (officieel bekendgemaakte en gepubliceerde) zaakstoedelingsreglementen worden vastgesteld.<sup>47</sup> Nu het Europees netwerk van Raden voor de rechtspraak in de zomer van 2014 een Europese standaard voor zaakstoedeling heeft uitgebracht,<sup>48</sup> zou een Nederlandse code niet lang op zich hoeven laten wachten. Willen de zaakstoedelingsreglementen daadwerkelijk als een systeemwaarborg functioneren, dan is het belangrijk dat zij objectieve criteria voor de verdeling bevatten, limitatieve uitzonderingsgronden, gecombineerd met een rechterlijke motiveringsplicht.

## 5. Integriteitsbewaking

Sinds het in de inleiding reeds vermelde rapport van de stichting WORM en de enkele jaren daarvoor door voormalig minister Dales gestarte discussie over integriteitsborging binnen de overheid, is ook binnen de rechtspraak de aandacht voor integriteitskwesties toegenomen. In eerste instantie richtte die aandacht zich vooral op de melding en registratie van nevenfuncties en op het rechterplaatsvervangerschap voor advocaten (niet in het eigen arrondissement; zie artikel 44 lid 2 Wvra), maar allengs verbreedde het integriteitsperspectief zich. Inmiddels bestaat over hetgeen tot de rechterlijke integriteit moet worden gerekend binnen de rechtspraak een zekere *communis opinio*.<sup>49</sup> Zowel de in 2010 door de Raad voor de rechtspraak en de presidentenvergadering vastgestelde *Gedragcode Rechtspraak*, als de *NVvR-rechterscode* uit 2011 wijzen onder de noemer 'onkreukbaarheid' op de

noodzaak en plicht om:

- onbevooroordeeld, niet-chantabel en niet-omkoopbaar te zijn;
- geen oneigenlijk gebruik te maken van eigendommen en middelen die uit hoofde van de functie aan rechters en gerechtsmedewerkers ter beschikking zijn gesteld;
- de geheimhouding te betrachten die in de gegeven omstandigheden geboden is;
- zich te realiseren dat privégedrag en het publiekelijk uiten van privémeningen het vertrouwen in de rechtspraak kunnen schaden;
- geen geschenken aan te nemen van procespartijen of andere belanghebbenden;
- geen imprudent of disrespectvol gedrag jegens justitiabelen of gerechtsmedewerkers te vertonen; en
- geen maatschappelijke activiteiten te verrichten die integriteitsrisico's opleveren.

De *NVvR-rechterscode* ziet in de kernwaarde integriteit eveneens een aansporing voor de rechter om zijn rug recht te houden en tegen de stroom in te gaan als dat nodig is (hiërarchische verhoudingen geen rol laten spelen bij rechterlijke beslissingen en er voor zorgen dat rang of anciënniteit collega's bij hun beslissingen niet beïnvloeden of belemmeren; de organisatie erop aanspreken als hij onvoldoende wordt gefaciliteerd om een bepaalde zaak te behandelen, zelf onvoldoende is toegerust om de zaak af te doen of als door de werkdruk de kwaliteit van zijn beslissingen nadelig wordt beïnvloed).<sup>50</sup>

Met de in de gedragscode en rechterscode opgesomde elementen wordt het brede palet van integriteitsaspecten goed bestreken. In zoverre valt er op de aandacht voor integriteit binnen de rechtspraak anno 2014 niet zoveel aan te merken. Alle aandacht is tot dusverre evenwel sterk geconcentreerd geweest op informele processen, gericht op bewustzijnsbevordering bij de individuele rechter en gerechtsmedewerker. Daartoe is bijvoorbeeld werk gemaakt van een goede verspreiding van alle nationale en internationale regelgeving en gedragscodes, van het digitaal toegankelijk maken daarvan via de intranetomgeving van de gerechten en van extra aandacht voor integriteitskwesties in de opleiding.

Integriteitsbewaking vergt echter meer dan alleen bewustzijnsbevordering en het toegankelijk maken van relevante informatie over integriteitskwesties. Er moeten controlemechanismen zijn die een vangnet bieden als het individuele bewustzijn tekortschiet of dreigt tekort te schieten. Pas dan is daadwerkelijk sprake van een systeemwaarborg. Een systeemwaarborg vraagt om managementverantwoordelijkheid voor het voeren van een integriteitsbeleid, welk beleid zich richt op de organisatie als geheel en op alle medewerkers (zowel de rechterlijke als de niet-rechterlijke ambtenaren). Er dienen organisatorische structuren binnen de gerechten te bestaan die het melden

**Er moeten controlemechanismen zijn die een vangnet bieden als het individuele bewustzijn tekortschiet of dreigt tekort te schieten**



of bespreken van integriteitskwesaties of mogelijke integriteitsschendingen mogelijk maken. Verder vraagt een systeemwaarborg om structurele controle en handhaving, om duidelijke en wettelijk geregelde procedures voor het eventueel opleggen van sancties en om het afleggen van externe verantwoordelijkheid over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van gedragscodes.<sup>51</sup>

Op dit vlak staat de praktijk binnen de rechtspraak nog in de kinderschoenen. Zo is er pas sinds april 2014 de verplichting dat elk gerecht dient te beschikken over een

## Is het dan voldoende dat er binnen de rechterlijke macht een groot vertrouwen bestaat in elkaars integriteit?

integriteitscommissie en een vertrouwenspersoon bij wie mogelijke misstanden kunnen worden gemeld en is ook pas sinds kort vastgelegd dat binnen elk gerechtsbestuur een portefeuillehouder integriteit moet worden aangewezen. Dat is opvallend, omdat de integriteitsnormen waaruit deze principes voortvloeien weliswaar formeel niet geldig zijn voor rechterlijk ambtenaren, maar wel gewoon al jaren gelden voor de binnen de rechtspraak werkende niet-rechterlijke ambtenaren.<sup>52</sup> Daarnaast valt op dat de integriteitsscreening van kandidaten voor rechterlijke functies, zeker ook in vergelijking met de praktijken in andere Europese landen, niet sterk ontwikkeld is. In de praktijk gaat het hoofdzakelijk om het inleveren van een verklaring omtrent het gedrag. Van enige structurele controle ná benoeming is in het geheel geen sprake. Dat klemmt te meer omdat de informele mechanismen binnen de gerechten niet heel stevig zijn.<sup>53</sup> Integriteitscommissies binnen de gerechten organiseren weliswaar debatten en

discussies over praktijkdilemma's, maar daarmee wordt slechts een (klein) deel van de rechters bereikt. Van een breed gedragen werkcultuur waarin men elkaar met enig gemak op dit soort zaken aanspreekt, is geen sprake. Dat is op zich ook helemaal niet zo vreemd: voordat collega's elkaar aanspreken op integriteitskwesaties moeten de nodige psychologische drempels genomen worden.<sup>54</sup> Bovendien speelt werkdruk hier een rol: veel van de communicatie tussen rechters is gericht op het primaire proces: het produceren van uitspraken. Mede door die focus weten collega-rechters lang niet altijd zoveel van elkaar dat ze mogelijke integriteitsrisico's voortvloeiend uit persoonlijke omstandigheden of activiteiten in privé-tijd kunnen inschatten. Dat geldt al helemaal ten aanzien van de rechter-plaatsvervangers.

Het wettelijk kader voor disciplinaire sancties, die onder meer opgelegd kunnen worden naar aanleiding van integriteitsgebreken, is nog in ontwikkeling. Een wetsvoorstel tot uitbreiding van het palet aan sancties en sturings- en ordemaatregelen is aanhangig bij de Tweede Kamer.<sup>55</sup> Ten aanzien van het opleggen van dergelijke sancties geldt overigens dat onder meer in de EHRM-jurisprudentie – juist om aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid te voorkomen – zeer zwaar wordt getild aan het zorgvuldig volgen van wettelijke procedures en aan de beoordeling door een onafhankelijke instantie (dus niet het gerecht waar de betreffende rechter werkzaam is).<sup>56</sup> Dit is in Nederland echter afdoende gewaarborgd.<sup>57</sup>

Ook de wijze van verslaglegging van de behandeling van klachten door de gerechten en van de oplegging van disciplinaire sancties is nog in ontwikkeling. Sinds 2011 worden in het Jaarverslag van de Rechtspraak cijfers over klachten en eventuele disciplinaire maatregelen gepubliceerd. Daarbij wordt globaal aangegeven waarop klachtprocedures betrekking hadden. In 2012 meldde het jaarverslag dat vanaf 2013 klachten en de beslissingen daarop geanonimiseerd en vormvrij op Rechtspraak.nl zouden worden gepubliceerd.<sup>58</sup> Voor wat betreft het externe klachtrecht (klachten die behandeld worden door de procureur-generaal bij de Hoge Raad) gebeurt dit inderdaad.<sup>59</sup>

44. Langbroek & Fabri 2007, p. 15;

Bovend'Eert 2008, p. 76.

45. § 21e Gerichtsverfassungsgesetz. Zie meer uitgebreid Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 154-156.

46. Langbroek & Fabri 2007, p. 224.

47. Nieuwsbericht 16 mei 2012, www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Maximale-transparantie-over-toedeling-zaken.aspx.

48. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Minimum Judicial Standards IV, Allocation of Cases*, ENCJ Report 2013-2014, te raadplegen op [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

49. Vergelijk E. Bauw, B. Böhler & M. Westerveld, *Toga dragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: BJu 2013, p. 89-90.

50. Par. 2.5, NVvR-rechterscode.

51. Deze elementen van een goede integriteitsbewaking zijn ontleend aan de door Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), onderdeel van het Centrum Arbeidsverhoudingen Openbaar Bestuur (CAOP), opgestelde 'Integriteitswijzer' en de Leidraad 'Integriteit gewaarborgd'. Beide documenten zijn te raadplegen op: [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

52. De grondslag voor de normen ligt in de Ambtenarenwet (art. 125ter, 125quater en 125quinquies) en zijn zijn verder uitgewerkt in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Het zogenoemde BIOS-instrumentarium (zie de vorige voetnoot) is een praktische uitwerking van deze rechtsnormen.

53. Van Emmerik, Loof & Schuurmans 2014, p. 113-117.

54. Interessant is dat het *Jaarverslag Rechtspraak 2013* (p. 49) meldt dat iedere raadsheer, rechter en juridisch medewerker volgens de norm jaarlijks dient deel te nemen aan een interview- en/of reflectietraject.

Binnen de rechtbanken heeft 82% van de rechters dat gedaan, bij de hoven slechts 38% van de raadsheren (p. 51).

55. *Kamerstukken II* 2013/14, 33861.

56. Zie EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, *EHRM* 2009, 59 (*Kudeshkina vs. Rusland*); EHRM 7 december 2010, nr.

15966/06, *EHRM* 2011, 35, m.nt. L.E. de Groot-van Leeuwen (*Poyraz vs. Turkije*) en EHRM 20 november 2012, nr. 58688/11, *EHRM* 2013, 58, m.nt. E. Mak (*Harabin vs. Slowakije*).

57. Hfdst. 6a Wvra regelt dat disciplinaire maatregelen worden opgelegd door de HR

(in geval van schorsing of ontslag) of door de president van het betreffende gerecht na inspraak van de HR en de procureur-generaal (in geval van waarschuwing). Art. 13a-13g RO bepalen dat externe klachtbehandeling jegens rechters plaatsvindt door de HR op vordering van de procureur-generaal. Daarnaast past de HR art. 510 Sv (het aanwijzen van een gerecht voor de strafrechtelijke vervolging en eventuele berechtiging van een rechter) zeer strikt toe om de schijn van bevor- of benadeling van de rechter in kwestie te vermijden (zie Jaarverslag Hoge Raad 2012, p. 69-72).

58. Jaarverslag Rechtspraak 2012, p. 15.

59. Zie ook Jaarverslag Hoge Raad 2013, p. 62-65.



Of dit ook gebeurt met klachten die intern binnen het gerecht worden behandeld is minder duidelijk.<sup>60</sup> Het jaarverslag 2013 komt daarop niet terug. Een goede verslaglegging van de behandeling van klachten over gedragingen van rechters, gerechtsambtenaren en over de werkwijze van gerechten als geheel, past niet alleen bij het afleggen van maatschappelijke verantwoording, maar versterkt ook de positie van de individuele rechter. Indien deze gemakkelijker kennis kan nemen van oordelen over gegrond verklaarde klachten, kan hij/zij het gedrag en handelen beter afstemmen op de daarin uitgekristalliseerde (integriteits)normen.

## 6. Besluit

De Nederlandse rechter houdt de kernwaarden onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit hoog in het vaandel. Uit diverse (internationale) rapporten blijkt een groot publiek vertrouwen in de rechterlijke integriteit.<sup>61</sup> Ook binnen de rechtspraak zelf bestaat er een groot vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid en het normbesef van de individuele rechter. In kwesties van mogelijke belangenverstrengeling en integriteit wordt geregeld gewezen op het gezonde verstand van de rechter. Binnen de rechterlijke macht geldt integriteit als een vanzelfsprekendheid: 'Als je er echter over moet gaan praten is er iets aan de hand. Je moet het aanvoelen!'.<sup>62</sup> Daar zijn wij het graag mee eens. Ongetwijfeld handelt een bijzonder hoog percentage van de leden van de rechterlijke macht volstrekt integer. De vraag blijft echter of dit voldoende is om als rechterlijke macht een goed weerwoord te kunnen geven op vragen uit de samenleving naar aan-

leiding van de hiervoor geschetste kwetsbaarheden, waarbij het juist ook kan gaan om de *schijn* van afhankelijkheid, partijdigheid en niet-integer handelen. Is het dan voldoende dat er binnen de rechterlijke macht een groot vertrouwen bestaat in elkaars integriteit? Ook rechtspraak blijft mensenwerk. In deze bijdrage hebben wij geïllustreerd dat sommige systeemwaarborgen in Nederland relatief zwak zijn. De door ons gedane voorstellen (uitbreiding incompatibiliteiten, meer aandacht voor financiële belangen van de rechter en de (neven) functies van de partner, een transparante regeling van zaakstoedeling en een structureel integriteitsbeleid) kunnen ertoe bijdragen dat de rechterlijke macht een objectief en onderbouwd antwoord kan geven op vragen vanuit de samenleving waarbij haar gezag ter discussie wordt gesteld. Het recent gepubliceerde rapport van het Europese netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ), dat een reeks van indicatoren voor rechterlijke onafhankelijkheid, verantwoording en transparantie presenteert, merkt in dit verband op: 'Excellent performance cannot replace formal safeguards'.<sup>63</sup> Dat sluit aan bij het motto van deze bijdrage: vertrouwen is goed maar controle kan (nog) beter. Ten slotte willen we echter ook benadrukken dat niet al het heil moet worden verwacht van het opstellen van nieuwe wettelijke regels, codes en richtsnoeren. Minstens zo belangrijk is de cultuur binnen de rechterlijke macht, waarbij het intern gerichte perspectief meer en meer plaats maakt voor een blik naar buiten. Daarbij past meer transparantie, een opstelling waarbij men integriteit niet als vanzelfsprekend aanneemt en collega's aanspreekt op integriteitskwesties. •

60. Wij konden dergelijke klachtoordelen niet achterhalen op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl).

61. Zie bijvoorbeeld het antwoord van

minister Opstelten op vragen van het lid Van Nispen (SP), *Kamerstukken II* 2013/14, Aanhangsel 2262, p. 2.

62. Aldus een van de geïnterviewde rechters.

63. *Independence and Accountability of*

*the Judiciary*, ENCJ Report 2013-2014, Rome 13 juni 2014, p. 4.